

Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques

Le cas d'Emploi-Québec

Denis Saint-Martin

Volume 20, numéro 2-3, 2001

Gouvernance et société civile

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040277ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040277ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Saint-Martin, D. (2001). Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec. *Politique et Sociétés*, 20(2-3), 117–139. <https://doi.org/10.7202/040277ar>

Résumé de l'article

La création de guichets uniques n'est pas seulement une affaire de reconfiguration organisationnelle interne d'une bureaucratie. L'étude d'Emploi-Québec montre que la transformation opérée affecte aussi la structure des réseaux de politiques publiques formés des acteurs sociaux qui sont en relation plus ou moins étroite avec les institutions touchées. Le réseau qui se forme autour d'Emploi-Québec regroupe à la fois des acteurs patronaux et syndicaux, issus des anciens réseaux fédéral et provincial de l'emploi et de la main-d'œuvre ainsi que des groupes sociaux et communautaires associés à des réseaux actifs dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion. La nouvelle « politique sociale de l'emploi » mise de l'avant depuis 1997 ne suscite pas de consensus parmi les acteurs du réseau qui se reconstitue autour d'Emploi-Québec. En l'absence d'un tel consensus, Emploi-Québec demeure sans vision claire et divisé quant à ses objectifs. Si Emploi-Québec représente le nouveau modèle de « l'État solidaire » que d'aucuns voient émerger au Québec, il semble que cela soit — pour le moment du moins — une solidarité sous étroite surveillance politique.

GUICHET UNIQUE ET RECONFIGURATION DES RÉSEAUX DE POLITIQUES PUBLIQUES : LE CAS D'EMPLOI-QUÉBEC*

Denis Saint-Martin
Université de Montréal

Depuis quelques années, la recherche sur ce qu'il est désormais convenu d'appeler les nouveaux « mécanismes de prestation de services » (MPS) constitue l'un des secteurs les plus florissants de l'administration publique¹. Que l'on parle de « partenariat », de « gouvernance partagée », de « gestion de collaboration » ou de « gestion centrée sur le citoyen », ces termes sont tous plus ou moins utilisés comme des synonymes pour décrire les diverses expériences de reconfiguration institutionnelle que les gouvernements ont mis de l'avant depuis les années 1990 afin d'améliorer l'exécution des programmes et la prestation des services². Ces mécanismes prennent évidemment plusieurs formes. Il peut s'agir d'organismes de services spéciaux au sein du gouvernement, d'ententes de partenariat avec d'autres paliers

* La recherche et la rédaction de cet article ont été effectuées au printemps et à l'été 2000, avant la nomination, en mars 2001, de Jean Rochon qui cumule désormais les fonctions de ministre de la Solidarité, d'Emploi-Québec et du Travail. Je remercie Isabelle Beaulieu, doctorante en science politique à l'Université de Montréal, de son assistance de recherche pour la réalisation de cet article. Je remercie également Pascale Dufour, Jane Jenson et Alain Noël de leurs commentaires et de leurs suggestions sur la première version du texte. Cet article s'inscrit dans un projet de recherche collectif financé par une subvention stratégique du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et portant sur la comparaison des stratégies politiques de renouvellement de la cohésion sociale. Pour en savoir plus sur ce projet, visitez le site Web
< <http://www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale> >.

1. Robin Ford et David Zussman, *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques et l'Institut d'administration publique du Canada, 1997.
2. Kenneth Kernaghan et David Siegel, *Public Administration in Canada*, « Alternative Service Delivery », Toronto, ITP Nelson, 1999, p. 294-315.

Denis Saint-Martin, département de science politique, Université de Montréal, C.P. 6128, Succ. Centre-ville, Montréal (Québec), Canada, H3C 3J7.

Courriel : denis.saint-martin@umontreal.ca

de gouvernement ou avec les participants de l'extérieur de l'administration, voire de la commercialisation de services³.

En termes de popularité, l'option du « guichet unique » figure au premier rang des nouvelles stratégies visant à améliorer la qualité des services publics⁴. Selon la théorie des organisations, l'action administrative peut généralement être structurée à partir de trois différentes logiques : le lieu, la clientèle desservie et les programmes – les fameux trois « P » dans la langue de Shakespeare : *place, people, program*⁵. Par exemple, c'est la logique de l'organisation par programmes qui fonde la forme ministérielle classique, de type pyramidal et hiérarchique, tant décriée pour son caractère bureaucratique et impersonnel. Le guichet unique, quant à lui, se fonde plutôt sur la logique de la population desservie. Ce mode de prestation de services s'avère d'ailleurs une caractéristique fondamentale de l'approche axée sur les citoyens⁶. L'idée est d'articuler l'offre de services et de renseignements autour des besoins des citoyens en unifiant, sous un même toit, toute la gamme de services publics destinés à clientèle particulière.

Mais la création d'un guichet unique n'implique pas seulement l'unification et la consolidation, sous la responsabilité d'une même entité, d'organismes et de services qui étaient auparavant dispersés au sein de l'administration publique, parfois même au sein de différents niveaux d'administration (provincial, fédéral ou municipal). L'hypothèse soumise dans ce texte est que la création d'un guichet unique n'est pas qu'une affaire de reconfiguration organisationnelle interne d'une bureaucratie. La transformation opérée affecte aussi la structure des réseaux de politiques publiques (*policy networks*) formés des acteurs issus de la société civile qui entretiennent des relations plus ou moins étroites avec les institutions qui sont fusionnées, abolies ou réorganisées à cause de la mise en place d'un guichet unique.

Jusqu'à présent, la littérature sur les nouveaux MPS – dominée, il faut bien le reconnaître, surtout par les praticiens et les consultants en management – a été entièrement concentrée sur ce qui se passe à « l'intérieur » de la bureaucratie. L'accent a porté mis sur les questions de développement d'un système de gestion informatisé, de *design* organisationnel et d'imputabilité que soulève la mise en place de

-
3. Vérificateur général du Canada, *Rapport annuel*, « Les mécanismes de collaboration », Ottawa, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 1999.
 4. Stephen Brent, K. Kernaghan et D. Brian Marson, *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1999.
 5. Harold F. Gortner, Julianne Mahler et Jeanne Belle Nicholson, *Organization Theory: A Public Perspective*, Chicago, The Dorsey Press, 1987, p. 107.
 6. Erin Research Inc., *Les citoyens d'abord. Sommaire de l'étude réalisée par Erin Research pour le Réseau du service axé sur les citoyens*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1998, p. 8.

Résumé. La création de guichets uniques n'est pas seulement une affaire de reconfiguration organisationnelle interne d'une bureaucratie. L'étude d'Emploi-Québec montre que la transformation opérée affecte aussi la structure des réseaux de politiques publiques formés des acteurs sociaux qui sont en relation plus ou moins étroite avec les institutions touchées. Le réseau qui se forme autour d'Emploi-Québec regroupe à la fois des acteurs patronaux et syndicaux, issus des anciens réseaux fédéral et provincial de l'emploi et de la main-d'œuvre ainsi que des groupes sociaux et communautaires associés à des réseaux actifs dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion. La nouvelle « politique sociale de l'emploi » mise de l'avant depuis 1997 ne suscite pas de consensus parmi les acteurs du réseau qui se reconstitue autour d'Emploi-Québec. En l'absence d'un tel consensus, Emploi-Québec demeure sans vision claire et divisé quant à ses objectifs. Si Emploi-Québec représente le nouveau modèle de « l'État solidaire » que d'aucuns voient émerger au Québec, il semble que cela soit – pour le moment du moins – une solidarité sous étroite surveillance politique.

Abstract. The single window option is more than the internal re-organization of public services. Using Emploi-Québec as a case study, this article shows that such a re-organization also involves changes in the structure of the policy networks of affected agencies. The network now being formed around Emploi-Québec involves business and union actors that were previously part of the federal and provincial labor and manpower policy networks. It also includes community-based and social groups that are particularly active in the struggle against poverty and exclusion. But there is no political consensus among the actors of this new policy network about the « social policy of employment » put forward in 1997. Without such a consensus, Emploi-Québec has no clear vision and is deeply divided about its objectives. If Emploi-Québec represents the new model of the “solidarity state” that some see emerging in Québec, it seems to be – at least for now – a solidarity under close political surveillance.

guichet unique et autres nouvelles formes de prestation de services. Mais il n'existe aucun texte sur les effets de ces reconfigurations institutionnelles sur les communautés et les réseaux de politiques publiques qui gravitent autour de l'État et participent aux domaines d'activités gouvernementales au sein desquels de nouveaux MPS ont été mis en place. Le présent article constitue un premier effort en vue de combler cette lacune.

LE DOUBLE ANCRAGE ÉTAT-SOCIÉTÉ DES NOUVEAUX MPS

La refonte des structures et des processus à l'intérieur de l'administration publique comporte une contrepartie sociétale. L'approche

néo-institutionnaliste, qui met l'accent sur les relations réciproques entre l'État et la société dans l'élaboration des politiques publiques, montre bien que cette administration n'existe pas en vase clos⁷. Elle n'est pas coupée de la société. Elle agit sur la société dont elle façonne les contours, mais elle est également plus ou moins enracinée dans des rapports sociaux qui affectent à leur tour son action⁸. De la même façon, notre texte propose une conception du guichet unique et des autres nouveaux MPS rappelant en quelque sorte les deux faces de Janus avec un double ancrage dans les structures administratives de l'État et dans les rapports de celui-ci avec les acteurs sociaux et économiques issus de la société civile.

Depuis une vingtaine d'années, la recherche sur les réseaux de politique publique a mis en lumière les rapports complexes qui existent entre acteurs bureaucratiques et sociaux dans différents domaines des politiques publiques⁹. Chacun de ces domaines de politique constitue un « sous-système » de gouvernance qui a ses propres modes d'interaction, règles de fonctionnement et relations de pouvoir. Un domaine peut-être plus ou moins ouvert, les relations entre acteurs sociaux et bureaucratiques plus ou moins institutionnalisées, plus ou moins intégrées¹⁰. Un réseau peut prendre la forme d'un assemblage ponctuel lâche (les *issue networks* de Hugh Heclo) ou d'une communauté de politiques publiques fermée et stable (les *iron triangles* de C. W. Mill). Bref, dans le cadre du présent texte, la leçon principale à tirer de cette littérature est que les organisations administratives et fonctionnaires d'un secteur de politiques publiques donné ont des rapports plus ou moins étroits et structurés avec des acteurs et des groupes issus de la société civile. Il suffit de citer à cet égard le « mouvement vert » dans la politique de l'environnement¹¹ ou les groupes de femmes dans la politique familiale¹².

Mais qu'arrive-t-il si des institutions administratives qui étaient auparavant organisées à partir d'une logique fondée sur les pro-

7. Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

8. Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publication, 1993.

9. Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux d'action publique: débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

10. David Marsh (dir.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 1998.

11. Kathryn Harrison et George Hoberg, « Setting the Environmental Agenda in Canada and the US », *Revue canadienne de science politique*, vol. 24, n° 1, 1991, p. 3-27.

12. Jane Jenson, « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec: une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et Sociétés*, vol. 17, nos 1-2, 1998, p. 283-216.

grammes et situées dans des secteurs de politiques publiques différents sont tout à coup reconfigurées selon une logique centrée sur la clientèle et fondues à l'intérieur d'un même guichet unique? Nous abordons cette question en étudiant le cas d'Emploi-Québec, le guichet unique que créa le gouvernement dirigé par Lucien Bouchard en 1998, au lendemain de la signature de l'entente sur la main-d'œuvre avec Ottawa. Le cas d'Emploi-Québec montre que l'instauration d'un guichet unique produit un processus d'unification à «deux faces», pour reprendre la référence à Janus utilisée plus tôt. Elle met en marche, du côté de la bureaucratie, ce processus par l'intégration sous un même toit de services publics d'origine administrative multiple. Ceci correspond, du côté de la société civile, à un processus semblable dont l'effet est d'amalgamer, au sein d'un même réseau d'action publique, des acteurs qui étaient auparavant situés dans des secteurs de politique séparés ou différents.

Emploi-Québec est né de la fusion des services publics d'emploi (provinciaux et fédéraux) et des services d'assistance sociale de l'ancien ministère de la Sécurité sociale dont il relève sur le plan administratif. Cet organisme réunit donc sous un même «toit institutionnel» des acteurs issus de réseaux de politiques publiques fort différents tant sur le plan des relations de pouvoir que des ressources, des pratiques et des cultures organisationnelles. Emploi-Québec regroupe à la fois des acteurs patronaux et syndicaux issus des anciens réseaux fédéral et provincial de l'emploi et de la main-d'œuvre ainsi que des groupes sociaux et communautaires associés à des réseaux particulièrement actifs dans le secteur de la politique sociale. Les premiers (syndicats et patrons) font en général partie de réseaux relativement fermés, autonomes et fonctionnant selon des normes et des pratiques de nature «corporatiste» ou «pluraliste». Les seconds (groupes sociaux et communautaires) appartiennent davantage à des réseaux financés presque entièrement par l'État et au sein desquels celui-ci joue un rôle beaucoup plus autoritaire et directif (*state-directed network*)¹³.

Or, si le gouvernement peut décréter la fusion des services à l'intérieur d'un guichet unique, tel n'est pas le cas pour la reconfiguration des réseaux d'action publique reliés aux institutions que vise la mise en place d'un tel guichet. Autrement dit, si la fusion de divers services au sein d'un guichet unique peut se faire sans soulever des problèmes insurmontables – du moins selon les *success stories* des consultants et des fonctionnaires – qu'en est-il de l'amalgamation, au sein d'un même réseau de politiques publiques, d'acteurs issus de milieux organisationnels divers et habitués à des pratiques institutionnelles différentes, voire opposées, dans leurs rapports avec l'État? Il s'agit d'une question cruciale, surtout lorsque les services rendus du guichet

13. Michael Atkinson et William D. Coleman, «Policy Networks, Communities and the Problem of Governance», *Governance*, vol. 5, n° 2, 1992, p. 154-180.

unique sont gérés en partenariat avec les acteurs sociaux faisant partie des réseaux touchés par la création de ce dernier.

Tel est précisément le cas d'Emploi-Québec où les acteurs des milieux patronaux, syndicaux et du « tiers secteur » siègent à la Commission des partenaires du marché du travail dont le mandat est de conseiller la ministre responsable d'Emploi-Québec sur les orientations à suivre en matière de « politique sociale de l'emploi ». Cette politique accorde la priorité à la fonction d'intégration sociale de l'emploi, une priorité qui ne fait pas de véritable consensus parmi les acteurs du réseau de politiques publiques qui se reconstitue autour d'Emploi-Québec. En l'absence d'un tel consensus, Emploi-Québec demeure sans vision claire et profondément divisé quant à ses objectifs. Comme le montrent les événements de l'actualité récente (été-automne 2000), cette situation nuit non seulement à la performance d'Emploi-Québec dans la prestation des services d'emploi, mais justifie aussi une centralisation politique qui réduit l'autonomie des partenaires sociaux face à l'État.

Avant d'aller plus loin, il convient d'abord d'analyser plus en détail la notion de politique d'emploi pour en faire ressortir les dimensions à la fois économiques et sociales. Au Canada, les institutions du fédéralisme interviennent directement sur l'équilibre entre l'économie et le social dans la politique de l'emploi. En matière de main-d'œuvre, les politiques du gouvernement fédéral et celles du Québec ont traditionnellement été animées par des logiques assurancielle et assistancielle fort différentes auxquelles sont rattachés des réseaux d'action publique possédant leur dynamique politique et institutionnelle propre. La deuxième partie du présent texte décrit les grandes lignes de l'entente conclue avec Ottawa et trace un bref historique d'Emploi-Québec et rappelle le contexte institutionnel et politique de sa mise en œuvre. Enfin, la dernière partie montre comment la nouvelle approche solidariste que Québec poursuit en matière d'emploi s'accompagne dans les faits d'un processus de centralisation politique. Si Emploi-Québec représente le nouveau modèle de « l'État solidaire¹⁴ » que d'aucuns voient émerger au Québec, il semble que cela soit – pour le moment du moins – une solidarité sous étroite surveillance politique.

LES DIMENSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Parler de politique de l'emploi, c'est surtout parler de politique de développement de la main-d'œuvre. Depuis le début des années 1970

14. Voir le numéro spécial de *Possibles* consacré au thème de « l'État solidaire », vol. 18, n° 3, 1994.

et de la crise du keynésianisme, le but de ce type de politique est moins de créer des emplois par l'intervention de l'État dans l'économie et les dépenses publiques, que d'agir sur la main-d'œuvre afin de lui donner une formation professionnelle conforme aux besoins du marché¹⁵. Dans ce sens, depuis les 30 dernières années, la politique de l'emploi a surtout été une politique de l'employabilité¹⁶. Mais que l'on parle de politique de l'emploi ou de la main-d'œuvre, l'une et l'autre peuvent être abordées à partir de deux grandes approches : une approche économique et une autre de nature plus sociale¹⁷. L'une n'exclut évidemment pas l'autre, mais l'équilibre entre les deux à l'intérieur de la politique gouvernementale fluctue à la fois dans le temps et l'espace.

La dimension économique a presque toujours eu un poids prépondérant dans la balance, comme en témoigne la notion de « capital humain » où la logique consiste à investir dans la formation de la main-d'œuvre afin que celle-ci acquière des compétences pouvant garantir à une économie nationale donnée une position concurrentielle forte à l'échelle mondiale¹⁸. Les acteurs sociaux que cette approche interpelle au premier chef sont les travailleurs et les employeurs. Les premiers pour assurer leur promotion et leur mobilité, les seconds, leurs profits. Et comme les travailleurs et les employeurs sont les premiers visés par cette approche, du côté de l'État, c'est souvent à des structures administratives ayant juridiction sur les questions liées au travail que l'on a confié la mise en œuvre de la politique de l'emploi¹⁹. Par exemple, au Québec, la toute première politique de la main-d'œuvre a été présentée par le ministre du Travail en 1969.

En ce qui concerne l'approche sociale, son importance dans la politique de l'emploi est plus récente. Son émergence est étroitement

15. Diane Gabrielle Tremblay (dir.), *Travail et société : une introduction à la sociologie du travail*, Montréal, Éditions de l'Agence d'Arc, 1992.

16. Monique Provost, « L'employabilité et la gestion de l'exclusion du travail », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 2, 1989, p. 71-82.

17. Dans son livre *The Emergence of Manpower Policy*, Garth L. Mangum, *The Emergence of Manpower Policy*, New York, Rinehart et Winston, 1969, écrit que « la politique de main-d'œuvre peut-être poursuivie à la fois selon une perspective d'efficacité économique et une de bien-être social. L'efficacité économique désigne la main-d'œuvre comme une ressource économique contribuant à la croissance économique [...] La perspective du bien-être social conçoit plutôt l'emploi comme une source de revenus pour les travailleurs et leurs familles ainsi que comme un facteur déterminant le statut social dans une société centrée sur le travail » p. 6. Notre traduction.

18. Theodore William Schultz, *Investment in Human Capital*, New York, Free Press, 1970.

19. David Knoke, Frank U. Pappi, Jeffrey Broadbent et Yutaka Tsujinakat, *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany and Japan*, New York, Cambridge University Press, 1996.

liée à la montée du chômage de longue durée chronique depuis le début des années 1980 et aux pressions fiscales que ce phénomène a exercé sur les dépenses de sécurité sociale. Au Québec, c'est vers la fin des années 1970 que la politique de l'emploi commence à pencher du côté de l'approche sociale. Par exemple, en 1978, le gouvernement retire au ministère des Affaires sociales, la direction générale de l'aide sociale pour l'intégrer à celui de la Main-d'œuvre²⁰. Ensuite, en 1982, il décide de fusionner en un seul ministère le réseau de la main-d'œuvre et celui de l'aide sociale afin de créer le ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. La fusion de 1982 reflète la volonté d'arrimer le soutien du revenu versé aux plus démunis à des mesures visant l'intégration à l'emploi des personnes les plus aptes au travail. Cette évolution n'est évidemment pas particulière au Québec. Elle s'inscrit dans le mouvement que l'on retrouve dans plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en faveur de la « politique active du marché du travail²¹ ».

Chômage fédéral et assistance sociale provinciale

Au fil des années 1980, en raison de l'augmentation de ses déficits budgétaires, le Québec décide progressivement de limiter son intervention en matière d'emploi à la clientèle qu'il doit soutenir financièrement, c'est-à-dire les prestataires de la sécurité du revenu²². En effet, au Canada le cadre fédéraliste confie l'assistance sociale à la compétence des provinces et répartit les instruments de la politique de l'emploi entre les deux niveaux de gouvernement. Les provinces ont historiquement justifié leur rôle dans l'emploi par leurs compétences exclusives en matière d'éducation, alors que le gouvernement fédéral fonde le sien surtout sur sa responsabilité à l'égard du régime canadien d'assurance-emploi²³. En d'autres termes, Ottawa est historiquement responsable des « chômeurs » et Québec, des « assistés sociaux » – c'est du moins la situation qui a prévalu jusqu'à la signature de l'entente de 1997.

Bref, au Canada, la dualité fédérale tend à renforcer les différences entre les deux logiques qui animent la politique de l'emploi.

20. Alain Noël, « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 2, 1996, p. 116.

21. William Walters, « The Active Society: New Designs for Social Policy », *Policy & Politics*, vol. 25, n° 3, 1997, p. 221-232.

22. Luc Lemire, « La réforme de la politique québécoise de la main-d'œuvre », *L'Action nationale*, vol. 87, n° 9, 1997, p. 77.

23. J. Stephan Dupre (dir.), *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupation Training in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

D'une part, une logique assurancielle de ressort fédéral et de l'autre, une logique davantage assistancielle de compétence provinciale. Il va sans dire que chacune met en rapport des acteurs sociaux distincts et produit des relations de pouvoir dissemblables entre ces acteurs et l'État. La logique assurancielle met à l'avant-scène les associations syndicales et patronales, lesquelles se trouvent, par rapport à l'État, dans une position de force relative puisqu'elles sont pour ainsi dire «propriétaires» des fonds qui financent les divers programmes de la politique de l'emploi. Évidemment, il convient de nuancer le terme «propriétaire» dans le cas du Canada dont le tout le système d'assurance contre les risques sociaux relève davantage de Beveridge que de Bismarck²⁴. Le modèle «bismarckien» donne un rôle beaucoup plus important aux syndicats et aux patrons que le modèle «beveridgien». Par exemple, au Canada, les associations patronales et syndicales ne participent pas à la gestion des fonds des programmes d'emploi et de main-d'œuvre. Comme le montre tout le débat récent sur les excédents du Compte d'assurance-emploi, leur rôle est surtout celui de «chien de garde» quant à la façon dont Ottawa gère ces fonds²⁵. Dans la logique assurancielle de la politique fédérale de l'emploi, les syndicats et le patronat jouissent néanmoins d'une influence et d'une autonomie réelles face à l'État en raison de leur position «d'ayants droit» face au système que gère Ottawa. C'est très différent de la logique assistancielle des politiques de l'emploi provinciales financées à même les fonds publics où les assistés sociaux sont sans autonomie face à l'État. Or, c'est précisément le «barrage» séparant la logique provinciale de la logique fédérale que l'entente conclue en 1997 a eu pour effet de rendre plus «poreux». Si les logiques assurancielle et assistancielle ne sont plus séparées de façon étanche, cela veut dire que les acteurs sociaux principalement interpellés par chacune (c'est-à-dire les patrons et syndicats d'un côté, les assistés sociaux de l'autre) sont désormais, eux aussi, de moins en

24. Sans refaire toute l'histoire de la politique sociale, mentionnons simplement qu'en général, la littérature sur l'État-providence fait la distinction entre les modèles «bismarckien» et «beveridgien». Dans le premier cas, les syndicats et les patrons sont, en effet, davantage les «propriétaires» d'un système qu'ils financent et à la gestion duquel ils participent activement, alors que dans le second, c'est l'État seul qui gère tout le système. Ce qu'il importe de retenir pour nos propos, ce ne sont pas tant les différences entre les deux modèles en ce qui a trait aux mécanismes de financement (taxation VS cotisation), mais plutôt au mode de gestion du système: étatique et centralisé pour Beveridge, mais davantage décentralisé et cogéré avec les partenaires syndicaux et patronaux pour Bismarck. À cet effet, voir Bruno Palier et Giuliano Bonoli, «Entre Bismarck et Beveridge: 'Crises' de la sécurité sociale et politique(s)», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, 1995, p. 668-697.

25. Vérificateur général du Canada, *Rapport annuel*, «Excédent du Compte d'assurance-emploi», 1999, p. 15.

moins séparés. Dans la politique de l'emploi et dans leurs rapports avec l'État, ils sont de moins en moins situés dans des canaux institutionnels séparés. Ils font partie – «pour le meilleur et pour le pire» est-on tenté de dire – d'un même réseau de politiques publiques : celui constitué autour d'Emploi-Québec et qui est né, après 1997, de la fusion des logiques assistancielle et assurancielle dans la politique de l'emploi du Québec.

L'ENTENTE DE 1997 ET LA CRÉATION D'EMPLOI-QUÉBEC

En avril 1997, les gouvernements du Québec et d'Ottawa signent l'entente Canada-Québec relative au marché du travail. En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral laisse au Québec toute la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des services publics d'emploi financées par le Compte d'assurance-emploi (dont Ottawa demeure le seul responsable) et lui délègue également certaines fonctions du Service national de placement. L'entente transfère 1 022 employés du gouvernement fédéral à celui du Québec ; elle met à la disposition de la province près de trois milliards de dollars sur une période de cinq ans²⁶.

Tableau 1
Répartition des transferts financiers

Exercice	Financement
1997-1998	457 M\$
1998-1999	527 M\$
1999-2000	559 M\$
2000-2001	559 M\$
2001-2002	559 M\$
Total :	2,7 milliards \$

Les négociations qui mèneront à l'entente de 1997 débutent au lendemain du référendum de 1995. Au moment des pourparlers avec Ottawa, l'organisme provincial alors responsable de la politique de l'emploi est la Société québécoise de développement de la main-

26. Comité conjoint Canada-Québec, *Entente Canada-Québec relative au marché du travail. Rapport d'activités*, Montréal, Emploi-Québec et Développement des ressources humaines Canada/région Québec, 1999.

d'œuvre (SQDM). Dans la foulée de l'échec de l'Accord du lac Meech, le gouvernement Bourassa revendique le rapatriement de tous les budgets fédéraux consacrés à l'emploi, y compris ceux du Compte de l'assurance-chômage. Il avait créé, en 1992, la SQDM pour que celle-ci reçoive un jour d'Ottawa les ressources financières et humaines demandées²⁷.

La SQDM, qui fut abolie et remplacée par Emploi-Québec en 1998, était une société d'État responsable d'identifier, de mettre en place et de gérer des mesures de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi. Elle était dotée d'une structure décisionnelle que le gouvernement avait voulu nettement corporatiste ou tripartite : son conseil d'administration devant à l'origine être constitué en parts égales de représentants des associations patronales, des syndicats et du gouvernement²⁸. Dans les faits, la SQDM comptait aussi parmi son conseil d'administration des membres du milieu de l'enseignement et du milieu coopératif, mais ceux-ci ont toujours été minoritaires par rapport aux groupes patronaux et syndicaux.

Autonomie politique et forme organisationnelle

La structure de la SQDM était donc fort différente du type d'organisation traditionnellement utilisée par Québec dans le secteur de l'emploi. Depuis la fin des années 1970, la politique de l'emploi québécoise reposait surtout sur une logique assistancielle principalement destinée aux assistés sociaux, clientèle qui ne jouit généralement pas d'une grande marge d'autonomie face à l'État. Dans cette logique, la politique de l'emploi avait traditionnellement été menée par une structure de type ministérielle, hiérarchique, où tout le pouvoir décisionnel est concentré entre les mains du ministre. Or, s'il est vrai que « l'on n'attire pas les mouches avec du vinaigre », force est d'admettre qu'une telle structure était peu susceptible de favoriser le partenariat et de gagner l'appui des associations patronales et syndicales, en général jalouses de leur autonomie et soucieuses de ne pas être récupérées par l'État. La création de la SQDM en 1993 apparaît ainsi comme une véritable révolution institutionnelle en matière de politique de l'emploi, dans la mesure où sa forme organisationnelle se

27. Andrew F. Johnson, « Towards a Renewed Concertation in Québec: la société québécoise de développement de la main-d'œuvre », dans *Social Partnerships for Training*, sous la dir. de Andrew Sharpe et Rodney Haddow, Kingston, School of Policy Studies, 1997, p. 125-154.

28. Gouvernement du Québec, *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif. Énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre*, Québec, Gouvernement du Québec, 1991, p. 40.

démarquait radicalement de la structure ministérielle jusque-là utilisée.

La SQDM était un organisme indépendant créé dans l'éventualité où Ottawa accepterait de transférer à Québec ses pouvoirs en matière d'emploi – pouvoirs qui sont touchant le régime d'assurance emploi et qui, de ce fait, s'inscrivaient dans une logique assurancielle. En d'autres mots, c'est le transfert possible de cette logique d'Ottawa vers Québec qui a donné lieu à la création de la SQDM. Mais il ne s'est pas réalisé avant la fin de 1997. Qui plus est, lorsque l'entente sur la main-d'œuvre est intervenue entre Ottawa et Québec en 1997, ce n'est pas la SQDM mais bien une toute nouvelle structure, Emploi-Québec, qui a pris en main les pouvoirs venus du fédéral.

Emploi-Québec est une unité autonome de services, c'est-à-dire une agence semi-autonome inspirée du modèle *Next Steps* mis en place par la première ministre Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et que plusieurs administrations, dont le Québec, ont importé avec plus ou moins de succès depuis 10 ans²⁹. Emploi-Québec jouit d'une certaine autonomie administrative, mais il s'insère dans une structure de type ministériel³⁰. Il fait ainsi partie du ministère de la Solidarité et de l'Emploi créé en 1997 pour remplacer l'ancien ministère de la Sécurité du revenu. Sur le plan institutionnel, Emploi-Québec constitue donc une agence plus centralisée politiquement que ne l'était la SQDM. Avant d'analyser plus en détail sa structure, il faut d'abord comprendre pourquoi la SQDM n'était plus utile pour recevoir les nouveaux pouvoirs d'Ottawa, alors qu'elle avait justement été créée à cette fin. Pourquoi l'avoir remplacée par Emploi-Québec ? Essentiellement, pour mener à bien un vaste de plan de réforme de la sécurité du revenu.

La réforme de la sécurité du revenu

En 1995, l'annonce du retrait du gouvernement fédéral de la formation de la main-d'œuvre et la signature possible d'une entente à cet égard avec Ottawa ont donné lieu, au Québec, à une série de projets de réforme dans les domaines de l'emploi et de la sécurité du revenu. Sur le plan politique, il convient de rappeler que toute cette effervescence réformiste avait pour toile de fond le référendum de 1995 et la tenue subséquente des grands sommets socio-économiques de 1996 desquels a émergé le thème de la solidarité. Ce thème, qui est devenu depuis de plus en plus présent dans le discours gouvernemental,

29. Patricia Greer, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham, Open University Press, 1992.

30. Denis Latulippe, « Emploi-Québec : une "clé" pour l'intégration en emploi », *Autrement*, n° 5, mai 1998, p. 6-7.

imprègne toute la structure que Québec met en place dès 1997 pour exercer les pouvoirs récupérés d'Ottawa en matière d'emploi.

La politique de l'emploi, on l'a vu, est affaire d'équilibre entre l'économique et le social. Or, dans le projet de réforme de la main-d'œuvre qui donne naissance à la SQDM en 1992, le gouvernement de Robert Bourassa met clairement l'accent sur le côté économique. Ce qui compte par-dessus tout, c'est de consolider les services publics d'emploi afin d'améliorer les compétences de la population active et, du fait même, la position concurrentielle du Québec dans l'économie mondiale. La grande différence entre la réforme souhaitée alors par le gouvernement Bourassa, et celle mise en place après la signature de l'entente avec Ottawa en 1997 est que la première ne faisait pas partie d'un projet de réforme de la sécurité sociale. Au contraire, en créant la SQDM, le gouvernement québécois avait plutôt cherché à séparer le secteur de l'emploi de celui de la sécurité sociale. Il voulait «prendre» les nouveaux pouvoirs venus d'Ottawa et les constituer en un nouveau secteur de politiques publiques qui serait autonome par rapport au secteur de la sécurité sociale et à sa logique assistancielle. Et pour bien marquer cette volonté, c'est à un organisme indépendant du gouvernement que l'administration Bourassa avait voulu confier ces nouveaux pouvoirs.

Avec Emploi-Québec, le balancier penche davantage du côté social de la politique de l'emploi, dans la mesure où sa création fait partie intégrante d'un important projet de réforme de la sécurité sociale. En décembre 1996, peu après la publication des rapports d'experts qui avaient été commandés plus tôt³¹, la ministre de la Sécurité du revenu annonce son intention de réorganiser en profondeur le régime québécois de la sécurité du revenu. La réforme proposée est ambitieuse et vise plusieurs objectifs à la fois³². Mais son but le plus important – rendu possible par l'imminence d'une entente avec Ottawa – était de mettre fin à la séparation entre les logiques assistancielle et assurantielle qui avaient par le passé caractérisé les interventions fédérales et provinciales en matière d'emploi.

31. Camille Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part. Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996; Pierre Fortin et Francine Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996.

32. Gouvernement du Québec, *La réforme de la sécurité du revenu: un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec, 1996.

Vers une politique sociale de l'emploi

Sur le plan institutionnel, le décroisement des clientèles et des services promis par la réforme sera concrétisée par la création d'Emploi-Québec, qui fusionne en un guichet unique les services d'emploi et de main-d'œuvre auparavant confié à trois entités gouvernementales distinctes : le ministère de la Sécurité du revenu (rebaptisé ministère de la Solidarité en 1997), a SQDM et Développement et ressources humaines Canada (DRHC). Emploi-Québec compte sur quelque 3 000 employés répartis entre ses unités centrales, 17 directions régionales et 154 centres locaux d'emploi (CLE). En 1998-1999, Emploi-Québec consacre près de un milliard de dollars au financement de ses services.

Emploi-Québec est créé par la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*. Le nouveau ministère remplace celui de la Sécurité du revenu et devient responsable de la politique de l'emploi et de toutes les questions liées à l'aide sociale. Son mandat en matière d'affaires sociales imprègne fortement les valeurs d'Emploi-Québec, qui fait sienne l'idée que « le travail est essentiel à l'autonomie et à l'intégration sociale des individus³³ ». Dans la vision solidariste qui anime le ministère où loge Emploi-Québec, « l'emploi est l'instrument privilégié de la lutte à la pauvreté³⁴ ».

Même si elle tranche radicalement avec l'approche plus économique qui prévalait du temps de la SQDM, cette vision plus sociale de la politique de l'emploi est bien accueillie par les partenaires syndicaux et patronaux. Après tout, même si la vision change, Emploi-Québec dispose de ressources beaucoup plus imposantes que la SQDM. Sa mise en œuvre s'accompagne en outre de pouvoirs que les syndicats et le patronat ont toujours voulu voir exercés par Québec plutôt qu'Ottawa. De même, la représentation syndicale et patronale au sein de la Commission des partenaires chargés de cogérer Emploi-Québec avec le ministre responsable reste inchangée par rapport au conseil d'administration de la SQDM. Patrons et syndicats occupent toujours 6 sièges chacun sur une structure qui en compte 19 au total, soit les deux tiers des sièges et des votes. C'est surtout la composition du troisième tiers qui a changé, dans la mesure où la Commission réserve trois sièges aux organismes sociaux et communautaires, alors qu'à l'origine le gouvernement Bourassa ne les avaient pas inclus dans la structure corporatiste de la SQDM. En fait, c'est précisément à cause de cette exclusion que le secteur communautaire s'est doté de ses premières véritables structures de représentation. Le projet de loi

33. Emploi-Québec, *Rapport annuel de gestion*, 1998-1999, Québec, ministère de la Solidarité sociale, 1999, p. 9

34. Gouvernement du Québec, *La réforme de la sécurité du revenu*, p. 34.

408 qui créa la SQDM, en 1991, ne faisait pas de place aux groupes communautaires dans les instances de la nouvelle société. Plusieurs organismes se sont alors regroupés en coalition et, après maintes pressions exercées en commission parlementaire, le secteur communautaire obtint un siège au conseil d'administration de la SQDM³⁵. Depuis, il y est représenté par la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO). La Coalition se constitue d'un réseau de plus de 400 groupes impliqués dans la promotion et la défense des droits des populations marginalisées et exclues du marché du travail.

MULTIPARTISME ET CONTRÔLE POLITIQUE ACCRU

Avec Emploi-Québec et la Commission des partenaires, la politique de l'emploi passe du tripartisme au multipartisme, dans la mesure où l'intégration de la clientèle de la sécurité sociale aux programmes d'Emploi-Québec confère une reconnaissance accrue au secteur communautaire. Ce passage vers le multipartisme effectué au nom de la solidarité s'accompagne cependant d'une transformation importante quant à l'autonomie de l'agence que crée Québec en 1997 pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi. Si les partenaires syndicaux et patronaux n'ont pas lutté pour maintenir les structures corporatistes de la SQDM, ils ont néanmoins exprimé de fortes réserves au sujet de la proposition ministérielle d'intégrer les mesures destinées aux personnes en emploi et sans emploi dans un seul ministère³⁶. Le gouvernement ne voulait plus de structure indépendante comme la SQDM parce que, contrairement à la situation antérieure, ses nouveaux services d'emploi allaient dorénavant être offertes aux bénéficiaires de la sécurité du revenu dont les prestations sont financées par les taxes. Dans le document qui a lancé la réforme dont est issu Emploi-Québec, on peut ainsi lire :

contrairement aux mesures actives de l'assurance-emploi qui sont financées par des cotisations des employeurs et travailleurs, les mesures passives et actives du régime de la sécurité du revenu le sont par des fonds publics, pour lesquels le gouvernement est directement imputable auprès de la population. En conséquence, la nouvelle organisation [*celle qui allait devenir Emploi-Québec*] doit permettre de consolider le partenariat tout en s'assurant que l'État assume pleinement ses responsabilités³⁷.

35. Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, *Historique de la COCDMO*, Montréal, COCDMO, 1999.

36. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, «Les grands dossiers de la FTQ», Montréal, FTQ, 1999, p. 55.

37. Gouvernement du Québec, *La réforme de la sécurité du revenu*, p. 47.

Bien que le gouvernement ait à l'origine privilégié la forme ministérielle pour assumer la gestion des services d'emploi, c'est la solution intermédiaire de l'unité autonome que les partenaires du marché du travail ont finalement acceptée. Mais, comme le note le président de la FTQ, «la création d'Emploi-Québec, en tant qu'unité autonome de services n'a pas fait l'objet d'un consensus bien large, parce qu'il est trop près de la ligne ministérielle, trop gouvernemental³⁸». Ainsi, selon la FTQ, les partenaires syndicaux et patronaux «qui formaient le conseil d'administration de la SQDM souhaitaient que l'ensemble des mesures d'emploi relèvent d'une structure autonome gérée par eux³⁹». De même, aux audiences de la commission parlementaire chargée d'étudier la loi créant Emploi-Québec, le président de la CSN disait, au sujet du statut d'agence d'Emploi-Québec au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, trouver «terrifiant d'être intégré à un ministère». Sur le plan décisionnel, la CSN reconnaît que «sans vouloir prendre la place du ministre, il faut quand même qu'on ait notre espace⁴⁰». Se déclarant d'accord avec l'idée d'agence autonome, le représentant de l'Alliance des manufacturiers a néanmoins admis qu'il aurait peut-être préféré «le statu quo et le maintien de la SQDM⁴¹».

La loi créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, de laquelle Emploi-Québec tire son existence, fut adoptée en juin 1997, soit six mois avant la signature de l'entente avec Ottawa en décembre 1997. Emploi-Québec commence à dispenser ses services au printemps 1998. À ce moment, il relève de Louise Harel, qui cumule les fonctions relatives à la sécurité sociale et à la main-d'œuvre au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Des élections sont subséquemment annoncées pour le 30 novembre 1998. De retour au pouvoir, le gouvernement de Lucien Bouchard reconfigure l'organisation du ministère qui, en décembre 1998, perd la composante «emploi» pour devenir le ministère de la Solidarité sociale. Cette fonction est dorénavant exercée par la ministre du Travail, qui devient également ministre responsable d'Emploi-Québec dont le statut administratif en tant qu'unité de services au sein du ministère reste inchangé. Après les élections, le ministère de la Solidarité sociale devient donc bicéphale,

38. «La Commission des partenaires du marché du travail : entrevue avec Henri Massé, Président de la FTQ», *Le porte-clés. Journal du ministère de l'Emploi et de la Solidarité*, vol. 1, n° 5, oct.-nov. 1998, p. 5.

39. FTQ, «Les grands dossiers de la FTQ», p. 55.

40. Assemblée nationale du Québec, *Débats de la Commission de l'économie et du travail sur l'étude du projet de loi 150, Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*, 6 juin 1997, p. 3.

41. Assemblée nationale du Québec, *Débats de la Commission de l'économie et du travail sur l'étude du projet de loi 150*, p. 5.

avec une tête politique pour les questions de sécurité sociale (André Boisclair) et une autre (Diane Lemieux) pour l'emploi et la main-d'œuvre.

Consolidation interne et autonomisation externe

L'arrivée de Diane Lemieux à la tête des services d'emploi amorce un mouvement, de formalisation des processus décisionnels à l'intérieur d'Emploi-Québec et d'autonomisation administrative et politique à l'extérieur d'Emploi-Québec, entre l'agence et son ministère d'attache. Peu après sa nomination – et comme le fait à peu près tout ministre récemment en poste – M^{me} Lemieux cherche à asseoir son autorité face à Emploi-Québec et entreprend de clarifier ses liens avec la Commission des partenaires du marché du travail. Bien qu'il y ait maintenant plus de représentants du tiers secteur, les membres de la Commission restent essentiellement ceux qui siégeaient auparavant au conseil d'administration de la SQDM. Diane Bellemare a présidé le conseil durant toute son existence, et c'est elle que le gouvernement nomme à la tête de la Commission. Or, l'arrivée d'un nouveau ministre chargé de diriger Emploi-Québec n'a pas été sans créer quelques remous auprès des membres de la Commission – dont toute l'expérience en matière de partenariat fut fortement influencée par le régime de gouvernance corporatiste qui prévalait à la SQDM⁴².

En avril 1999, la ministre Lemieux décide de ne pas renouveler le contrat de M^{me} Bellemare arguant chercher un « nouveau type de leadership⁴³ ». Cette décision provoque une « crise » : les partenaires dénoncent ce qu'ils voient comme le signe d'une volonté centralisatrice⁴⁴. Ils exigent qu'Emploi-Québec devienne une entité distincte du gouvernement⁴⁵. Après des pourparlers avec le bureau du premier ministre, la Commission et la ministre signent en mai 1999 une entente de principe relançant la concertation dans le secteur de l'emploi⁴⁶. L'entente, qui clarifie les lignes hiérarchiques entre la ministre

42. Rodney Haddow, « Reforming Labor Market Policy Governance: the Quebec Experience », *Administration publique du Canada*, vol. 41, n° 3, 1998, p. 343-368.

43. Assemblée nationale du Québec, Index du Journal des débats en Commissions parlementaires, Commission permanente de l'économie et du travail, *Étude des crédits de la ministre responsable de l'Emploi*, 27 avril 1999, p. 10.

44. Denis Lessard, « Dernière chance pour les partenaires pour l'emploi : M^{me} Lemieux passe un mauvais quart d'heure devant la Commission », *La Presse*, 23 avril 1999, p. B1.

45. D. Lessard, « Plaidoyer autonomiste pour Emploi-Québec – Patrons, syndicats et groupes communautaires parlent d'une seule voix », *La Presse*, 29 mai 1999, p. B8.

46. D. Lessard, « Entente de principe entre Québec et les Partenaires pour l'emploi », *La Presse*, 1^{er} juin 1999, p. B1.

et la Commission, convient du besoin pour Emploi-Québec de jouir de plus d'autonomie par rapport à son ministère d'attache. Désormais, le sous-ministre en charge d'Emploi-Québec (et secrétaire général de la Commission des partenaires) ne relève plus du sous-ministre de la Solidarité sociale mais directement de la ministre du Travail⁴⁷.

À l'automne, à la reprise des travaux parlementaires, l'affaire du «cafouillage» à Emploi-Québec prend de l'ampleur, car l'opposition et les médias découvrent que l'agence a épuisé ses budgets et fait plus de promesses de subventions qu'elle ne pouvait financer⁴⁸. C'est l'occasion pour la ministre de proposer une révision de la mission d'Emploi-Québec afin que celle-ci soit moins directement influencée par le ministère de la Solidarité sociale. C'est dans ce sens que s'amorce un processus d'autonomisation politique par lequel Emploi-Québec tente de «s'affranchir» des objectifs d'intégration sociale du ministère.

Le «recloisonnement» politique de l'emploi et de la sécurité sociale

C'est bien sûr la nomination de la ministre Lemieux qui lance ce processus «d'émancipation». En effet, même si dès son arrivée celle-ci cherche à affirmer son autorité sur Emploi-Québec, sa présence donne néanmoins à Emploi-Québec et à ses partenaires une voix politique autour de la table du conseil des ministres. Alors qu'auparavant la ministre Louise Harel – conformément au principe de décloisonnement de sa réforme – parlait à la fois au nom de la sécurité sociale et de l'emploi, maintenant les deux secteurs de politiques publiques et les intérêts qui y sont rattachés ont des porte-parole ministériels séparés. En fait, la nomination d'une ministre à la tête d'Emploi-Québec fait ressortir deux tendances qui se contredisent autant qu'elles se complètent. D'abord, ceci accélère, au sein de la nouvelle agence, un processus d'*institution-building* dont l'effet, on l'a vu, a été de susciter des tensions entre la ministre et la Commission des partenaires. Mais, en même temps, la consolidation des structures et des processus au sein d'Emploi-Québec contribue à délimiter plus clairement les frontières de son champ d'action – ce qui a pour effet de renforcer son «identité institutionnelle» et son autonomie par rapport aux autres composantes du ministère de la Solidarité. Ainsi, selon le cabinet du premier ministre, la nomination d'un ministre à Emploi-

47. Gouvernement du Québec, Communiqué, «La ministre et les coprésidents de la Commission des partenaires du marché du travail conviennent d'une entente», 31 mai 1999.

48. Jean-Robert Sansfaçon, «Le fouillis Emploi-Québec», *Le Devoir*, 28 juillet 1999, p. A6.

Québec répond aux préoccupations de certains partenaires « d'assurer un minimum d'autonomie entre Solidarité sociale et Emploi-Québec⁴⁹ ». Pour la communauté des affaires, cette autonomie est vitale. Selon l'Alliance des manufacturiers, quand la ministre Harel chapeautait l'ensemble des responsabilités au ministère de la Solidarité, « on n'était pas heureux parce qu'on se pensait avalés par la dynamique solidarité sociale et que la dynamique emploi n'avait pas l'espace pour s'exprimer et réaliser ses objectifs⁵⁰ ».

Sur le plan des structures, Emploi-Québec fait toujours partie du ministère de la Solidarité, mais, dorénavant, ce n'est plus le titulaire de ce ministère qui parle en son nom. Bien que la fusion des deux secteurs demeure inchangée sur le plan organisationnel, l'arrivée de M^{me} Lemieux marque néanmoins un certain « recloisonnement » politique de l'emploi et de la sécurité du revenu. Ceci répond, en partie, aux craintes déjà exprimées par les partenaires syndicaux et patronaux quant à leur perte d'autonomie face à l'État. Le fait qu'Emploi-Québec soit une unité de services et non une société indépendante comme son prédécesseur alimente, bien sûr, cette crainte. Mais, cette unité fait également partie d'un ministère dont les objectifs d'intégration sociale prennent, aux yeux de certains, trop de place dans la politique d'Emploi-Québec. Comme l'a écrit celle qui a dirigé la SQDM et la Commission des partenaires :

Emploi-Québec risque de devenir le service public d'emploi de la sécurité du revenu [...] La logique administrative du ministère de la Solidarité sociale n'aide pas Emploi-Québec à assumer ses responsabilités [...] Ce puissant ministère, qui gère l'aide sociale depuis plus de 30 ans, a développé des pratiques, des expertises et des façons de faire propres à la gestion de l'aide de dernier recours, où le contrôle prend une place centrale [...] Dans ce contexte, n'y a-t-il pas un risque que les principes de gestion propres à l'aide sociale, qui s'inscrivent le plus souvent dans une relation de contrôle, s'imposent au détriment d'une approche main-d'œuvre qui s'inscrit davantage dans une relation d'affaires ? Dans ce cas, Emploi-Québec ne devrait-il pas appartenir à un autre ministère que celui de la Solidarité ? Pourquoi pas celui du Travail, comme c'est le cas dans plusieurs provinces canadiennes⁵¹ ?

49. Robert Dutrisac, « Plan d'action sur Emploi-Québec », *Le Devoir*, 22-23 janvier 2000, p. A5.

50. R. Dutrisac, « Un ministre de trop à Emploi-Québec », *Le Devoir*, 21 janvier 2000, p. A10.

51. Diane Bellemare, « Main-d'œuvre : Québec a-t-il une vision claire ? », *La Presse*, 11 décembre 1999, p. B3.

Les problèmes que soulève l'ex-présidente de la SQDM ne concernent pas seulement le Québec, mais bien la plupart des gouvernements qui ont choisi d'intégrer la clientèle de l'aide sociale aux services publics d'emploi en créant un « guichet unique⁵² ». Comme le montre la recherche internationale, quand les services publics d'emploi sont situés dans un ministère de type « affaires sociales », les objectifs de réinsertion des plus démunis occupent une place relativement importante. Ceci rend l'institution qui dispense de tels services souvent moins crédible et légitime aux yeux des entreprises, des employeurs et des travailleurs⁵³. Comme le soutiennent les auteurs d'une étude comparée récente :

Le rôle requis pour la politique de formation professionnelle ne peut être efficacement rempli par des agences qui ont comme principales responsabilités de s'occuper des sans-emploi, surtout lorsque l'agence est aussi responsable d'intégrer les sans-emploi au marché du travail, de les surveiller et de les discipliner pour qu'ils acceptent les offres d'emploi qui leur sont offertes. Quand l'agence combinent simultanément ces fonctions, le service public d'emploi ne peut alors être associé, dans l'esprit des employeurs, à une politique de formation professionnelle concurrentielle et à la fine pointe des développements⁵⁴.

Les services publics d'emploi dont le mandat fait une place importante à la lutte contre l'exclusion sociale sont d'ailleurs souvent plus proches des milieux scolaires que des entreprises et des autres institutions reliées à l'économie et au marché du travail⁵⁵. La réinsertion sociale des plus démunis passe en général par des programmes de scolarisation plutôt que par des programmes courts de stage ou de formation en entreprises, lesquels nécessitent des liens étroits entre le service public d'emploi et le milieu des entreprises⁵⁶. Or, ce sont précisément les programmes de formation à long terme, et toute la mission d'intégration sociale auxquels ceux-ci sont étroitement rattachés, que la ministre d'Emploi-Québec a décidé de recentrer en octobre

52. Organisation de coopération et de développement économique, *Le service public d'emploi*. Allemagne, Autriche et Suède, Paris, OCDE, 1996.

53. Hugh Mosley, Tiziana Keller et Stefan Speckesser, *The Role of Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures*, Genève, Bureau international du travail, Employment and training papers, n° 27, 1998.

54. Colin Crouch, David Finegold et Mari Sako, *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 231-232. Notre traduction.

55. Desmond King et Bo Rothstein, « Institutional Choices and Labor Market Policy », *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, 1993, p. 147-177.

56. David Ashton et Francis Green, *Education, Training and the Global Economy*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 1996.

1999 après l'affaire du « cafouillage ». À l'occasion d'une conférence de presse, la ministre annonçait en effet qu'Emploi-Québec allait dans l'avenir se tourner davantage vers les mesures à court terme, d'intégration rapide au marché du travail plutôt que vers des mesures plus longues favorisant le retour aux études⁵⁷. Elle signalait également l'amorce d'un « débat sur la place de l'intégration sociale dans les interventions d'Emploi-Québec⁵⁸ ». À son avis, Emploi-Québec devait dorénavant jouer un rôle limité dans cette activité dont la maîtrise d'œuvre revenait principalement au ministère de la Solidarité. Cette annonce, qui visait ni plus ni moins qu'à délier ou détacher la politique de l'emploi des objectifs d'intégration sociale du ministère, fut mal accueillie par les partenaires du secteur communautaire. Selon un représentant de la Coalition pour la défense des assistés sociaux, ce sont surtout les prestataires de la sécurité du revenu « qui ont besoin de compléter un secondaire V... [en favorisant] les mesures de courte durée [ils] seront laissés pour compte, condamnés à rester sur l'aide sociale⁵⁹ ». Les porte-parole syndicaux siégeant à la Commission des partenaires ont dit « s'inquiéter du glissement vers des mesures à court terme » alors que chez les patrons, la nouvelle du recentrage fut accueillie avec enthousiasme. Ainsi, selon le dirigeant de l'Alliance des manufacturiers, Emploi-Québec « ce n'est pas le ministère de l'Éducation, ce n'est pas une école de formation, cela doit répondre aux besoins du marché du travail⁶⁰ ». Même son de cloche du côté du Conseil du patronat du Québec (CPQ) qui, quelques semaines après l'annonce de la ministre, encourageait cette dernière à aller encore plus loin en proposant qu'Emploi-Québec devienne un organisme complètement indépendant et sans lien avec le ministère de la Solidarité. Le CPQ suggérait de « sortir » l'aide sociale d'Emploi-Québec⁶¹. L'agence devait se contenter de gérer les quelque 500 millions tirés de la caisse d'assurance-emploi que financent les travailleurs et les employeurs. Selon le président du CPQ, Emploi-Québec « ne marche pas » parce que ses structures décisionnelles incluent « ceux qui paient le système, alors que d'autres en dépendent, ils en tirent de subventions, leurs intérêts ne sont évidemment pas les mêmes ». Pour la ministre, cette position était inacceptable parce

57. Bureau de la ministre du Travail et responsable de l'Emploi, « Emploi-Québec redémarre du bon pied », Communiqué, 13 octobre 1999.

58. R. Dutrisac, « Opération délestage à Emploi-Québec », *Le Devoir*, 14 octobre 1999, p. A4.

59. D. Lessard, « Emploi-Québec met les freins », *La Presse*, 14 octobre 1999, p. B1.

60. D. Lessard, « Emploi-Québec met les freins ».

61. Michel Hébert, « Le CPQ veut qu'Emploi-Québec devienne un organisme autonome », *La Presse canadienne*, 19 novembre 1999.

qu'elle aurait eu pour effet « d'exclure des partenaires comme les organismes communautaires⁶² ».

CONCLUSION : LA SOLIDARITÉ SOUS ÉTROITE SURVEILLANCE POLITIQUE

Emploi-Québec est en train de revoir toute sa mission d'intégration sociale. La venue d'un ministre qui cherche à se tailler un champ d'action politique autonome – autrement dit, son propre « territoire » au sein du ministère de la Solidarité – encourage fortement cette remise en question. Ce mouvement d'autonomisation reçoit, par ailleurs, un fort soutien de la communauté d'affaires qui cherche ainsi à faire pencher la balance de la politique d'emploi du côté économique plutôt que du côté social. Sortir le « social » de cette politique et rendre Emploi-Québec plus autonome par rapport au ministère de la Solidarité constituent toutefois deux choses différentes. Autrement dit, Emploi-Québec peut-il s'affranchir de la tutelle du ministère sans que cela remette en cause sa politique sociale de l'emploi ? Le gouvernement a cru trouver la réponse en maintenant la fiction d'une séparation entre la politique et l'administration : en nommant un ministre, mais sans changer le statut administratif d'Emploi-Québec. Or, les deux sphères ne peuvent être clairement séparées.

Pour le patronat, sortir le « social » de la politique de l'emploi consiste à déloger le tiers secteur des structures décisionnelles de façon à ce qu'Emploi-Québec se libère du contrôle de la Solidarité sociale. C'est ce raisonnement qu'a rejeté la ministre en disant que la proposition du CPQ – selon laquelle Emploi-Québec ne devait gérer que les fonds de l'assurance-emploi et ne plus s'occuper de l'aide sociale – allait « exclure » les organismes communautaires. Dans ce débat, les syndicats, comme la ministre d'ailleurs, semblent occuper une position « d'entre-deux » difficilement soutenable puisqu'ils doivent concilier des intérêts souvent opposés.

C'est ni plus ni moins la fusion des logiques assurancielle et assistancielle qu'Emploi-Québec tente d'institutionnaliser dans sa politique et que le patronat remet ainsi en cause. Alors que la politique de la SQDM était principalement fondée sur une logique de l'assurance, celle d'Emploi-Québec repose également sur un principe d'assistance parce qu'elle intègre la clientèle du réseau de la sécurité du revenu – auparavant exclue des services de la SQDM. Mais, comme il fut montré, l'intégration de l'assistencialisme a pour effet de

62. M. Hébert, « Le CPQ veut qu'Emploi-Québec devienne un organisme autonome ».

«fiscaliser» une partie de la politique de l'emploi. Cette «fiscalisation» produit en retour un contrôle politique plus fort que les autorités gouvernementales justifient par leur obligation de responsabilité au Parlement quant à la gestion des impôts. Bien qu'il soit apparemment crédible, cet argument semble peu convaincant dans la mesure où la SQDM, comme plusieurs autres agences indépendantes du gouvernement, sont financées à même les deniers publics pour lesquels l'exécutif est imputable à l'assemblée législative. De leur côté, les critiques du gouvernement soutiennent plutôt que la centralisation dans ou DE la politique d'Emploi-Québec vient du désir de réduire les dépenses en matière d'assistance sociale. L'analyse proposée dans les pages précédentes suggère, quant à elle, une explication en termes de reconfiguration de réseaux de politiques publiques : l'émergence, après la création d'un guichet unique, d'un réseau nouveau où les pratiques corporatistes des uns se heurtent aux pratiques directives et autoritaires qui caractérisent les rapports entre l'État et les groupes du «tiers secteur» luttant contre l'exclusion.

Cette centralisation politique limite l'autonomie des partenaires, politise les enjeux et contribue à semer la méfiance entre acteurs sociaux et bureaucratiques qui se connaissent peu, parce qu'ils sont habitués à évoluer dans des réseaux de politiques publiques auparavant séparés. Or, le passage vers le multipartisme et l'inclusion du tiers secteurs dans la «politique sociale de l'emploi», de même que l'objectif du décroisement, exigent une cohésion organisationnelle nouvelle entre les partenaires du marché du travail.

La «nouvelle question sociale» nécessite, selon Pierre Rosanvallon, la création de ce qu'il appelle un «social du troisième type» qui va au-delà des approches assurancielle et assistancielle mobilisées par l'État-providence de l'après-guerre⁶³. Ce «social du 3^e type», ce que d'autres en Europe désignent sous le vocable de «troisième voie», met en scène des acteurs dont les intérêts ont été façonnés par des pratiques institutionnelles héritées du passé et auxquelles ceux-ci restent, parfois, fort attachés – d'où tout le conflit politique actuel face au changement. Le consensus quant aux directions que devrait prendre le nouveau modèle «solidariste⁶⁴», lequel pourrait transcender l'assurancialisme et l'assistancialisme, n'existe pas encore et en son absence, la poigne de la main politique se fait plus visible et plus forte. À défaut d'une vision commune, il s'agit, pour le moment, d'une solidarité sous étroite surveillance politique.

63. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995, p. 170.

64. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, p. 98.